

University of Groningen

De politieke partij tussen staat en maatschappij

Voerman, Gerrit

Published in:

De ontwikkeling en toekomst van de vertegenwoordigende democratie

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Final author's version (accepted by publisher, after peer review)

Publication date:

2004

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Voerman, G. (2004). De politieke partij tussen staat en maatschappij: Staatsrechtconferentie 2003 Rijksuniversiteit Groningen. In J. W. M. Engels, & M. Nap (editors), *De ontwikkeling en toekomst van de vertegenwoordigende democratie* (blz. 37-60). (Publikaties van de Staatsrechtkring - staatsrechtsconferenties; Vol. 8). Kluwer.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

De politieke partij tussen staat en maatschappij

Gerrit Voerman

Het turbulente politieke jaar 2002 verliep voor de gevestigde politieke partijen rampzalig. Door de stormachtige opkomst van Pim Fortuyn en de exceptionele uitslag van de Tweede-Kamerverkiezingen van mei raakten zij in het defensief. De posthume zege van Fortuyn legde volgens critici hun falen onbarmhartig bloot: in plaats dat de partijen conform hun taak de verbinding tussen staat en samenleving onderhielden, waren zij in zichzelf gekeerd en gefocust op machtsbehoud. Zij waren zo niet in staat gebleken de maatschappelijke veenbrand te onderkennen. De klinkende zege van Fortuyn was bovendien voor de partijen een teken aan de wand, aangezien de politieke *outsider* zonder noemenswaardige organisatie zijn electorale winst kon toucheren.

De dramatische gebeurtenissen in het jaar 2002 hebben bij velen tot de gedachte geleid dat er nogal wat mis is aan ons politieke bestel. Het thema staatkundige vernieuwing staat weer bovenaan de politieke agenda. In korte tijd deden de regering en Tweede-Kamerleden voorstellen en suggesties om de werking van de parlementaire democratie te verbeteren. Over enkele plannen werd al langer in de politiek nagedacht, zoals de direct gekozen burgemeester en een geregionaliseerd kiesstelsel. Daarnaast werd in de Kamer onder meer geopperd om het burger- en volksinitiatief ook op nationaal niveau in te voeren.

De diagnose en de remedie van veel van deze voorstellen vertonen nogal wat overeenkomsten: de kloof tussen burgers en politiek is te groot geworden, vooral omdat de politieke partijen het hebben laten afweten. De nationale partijorganisaties zijn de gebeten hond, en in een aantal van de voorgestelde oplossingen wordt er dan ook enigszins aan hen voorbijgegaan. Vormen van directe democratie worden momenteel als het wondermiddel gezien om de afstand tussen kiezer en gekozene te verkleinen, maar aan de gevolgen van de introductie van plebiscitaire elementen in ons vertegenwoordigende bestel voor de positie van de politieke partij wordt in al deze plannen weinig aandacht besteed.

In deze bijdrage zal de positie worden beschreven die de politieke partijen tegenwoordig innemen tussen de samenleving en de staat. Eerst komt de steeds lossere maatschappelijke verankering van de partij aan bod, gevolgd door de oorzaken die daarvoor zijn aan te wijzen. Daarna zal worden ingegaan op de toenemende oriëntatie van de partijen op de staat.¹

1. Eroderende maatschappelijke verankering politieke partijen

De banden van de Nederlandse politieke partijen met de samenleving zijn behoorlijk afgenomen. Ten tijde van de verzuiling maakten de partijen deel uit van een formeel en informeel netwerk van maatschappelijke organisaties, dat bijeen werd gehouden door een gemeenschappelijke ideologie of levensbeschouwing. De partij was de kern van een ‘volksdeel’; de volksvertegenwoordiger was voor zijn achterban ‘één van ons’. In die situatie kwam in de jaren zestig verandering: de formele betrekkingen tussen partijen en andere organisaties werden beëindigd en de identificatie van de kiezers met de gekozenen nam sterk af.²

Aan de hand van een aantal indicatoren kan de verminderde worteling van de partijen in de samenleving worden aangetoond: de ontwikkeling van het ledental (in absolute zin en gekoppeld aan het aantal kiezers), de mate waarin leden actief zijn binnen partijen, de opkomst bij verkiezingen, de mate waarin kiezers zich met partijen identificeren, de deelname van kiezers aan de verkiezingscampagne, en het vertrouwen dat kiezers in partijen stellen.

Ledentalontwikkeling in absolute zin

Aan het begin van 2004 hadden de in de Tweede Kamer vertegenwoordigde partijen samen ongeveer 315.000 leden (zie tabel 1). Dit is minder dan de helft van de naar schatting 635.000 leden in 1950 – en dat terwijl sindsdien het aantal kiezers meer dan verdubbeld is. In 1960 waren de partijen nog goed voor meer dan 730.000 leden. Tijdens de ontzuiling begon de teruggang: in 1970 hadden de elf in het parlement zitting hebbende partijen in totaal 393.000 leden. In de jaren zeventig, toen politisering, polarisatie en politieke participatie hoogtij vierden, groeide het gezamenlijke ledental weer tot 430.000 in 1980; daarna braken weer magere jaren aan. Met name de potentiële regeringspartijen kregen met een grote terugval te maken.

Het CDA zakte van ruim 150.000 leden in 1981 naar 77.000 aan het begin van 2004; de VVD van bijna 103.000 in 1982 naar 44.000; en de PvdA van 101.000 in 1987 naar bijna 62.000. De ontwikkeling van het ledental van D66 fluctueerde sterk, maar de Democraten zijn sinds het midden van de jaren negentig duizenden leden kwijtgeraakt.³

Tabel 1. Totaal aantal partijleden en kiezers alsmede de organisatiegraad per verkiezingsjaar (1948-2004)

Jaar	Leden	Kiezers	Organisatiegraad
1948	755.167	5.433.663	13,9%
1952	590.336	5.792.679	10,2%
1956	763.417	6.125.210	12,5%
1959	725.756	6.427.864	11,3%
1963	658.100	6.748.611	9,8%
1967	495.468	7.452.776	6,7%
1971	377.485	8.038.726	4,7%
1972	368.689	8.916.947	4,1%
1977	416.294	9.506.318	4,4%
1981	449.286	10.040.121	4,5%
1982	448.539	10.216.634	4,4%
1986	380.029	10.727.701	3,5%
1989	355.180	11.112.189	3,2%
1994	323.634	11.455.924	2,8%
1998	300.810	11.755.132	2,6%
2002	290.488	12.011.570	2,4%
2003	315.304	12.068.093	2,6%

N.B. De verkiezingen van 1946 zijn buiten beschouwing gebleven, omdat het ledental van de grootste partij (de KVP) voor dat jaar ontbreekt. Wanneer het ledental van een partij in een bepaald jaar niet bekend was, is een gemiddelde genomen van de jaren ervoor en erna.

Bron: G. Voerman, 'De ledentallen van politieke partijen, 1945-1995', in: *Jaarboek 1995 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*, Groningen, 1996, 194-195; aangevuld met gegevens uit de sindsdien verschenen *Jaarboeken*; H. Daalder, K.L.L.M. Dittrich en J.G. Gosman, 'Verkiezingsuitslagen', in:

Aan de algehele teruggang wisten zich slechts de kleinere, in religieus en ideologisch opzicht verder van het politieke midden verwijderde partijen te onttrekken. In feite groeiden zij tegen de verdrukking in. De orthodox-christelijke partijen (GPV en RPF – nu opgegaan in de ChristenUnie – en de SGP) werden in politiek opzicht als gevolg van de toenemende secularisering, deconfessionalisering en individualisering tot op zekere hoogte gemarginaliseerd. Hun toegenomen isolement heeft mogelijk hun mobiliserend vermogen in behoudend-protestantse kringen versterkt. De SP is met haar vertolking van radicaal-linkse, socialistische opvattingen in het door de middenklasse gedomineerde partijwezen eveneens een buitenbeentje. Haar heldere boodschap legt de partij geen windeieren: zij telde in 1991 ruim 14.000, in 1994 16.000 en begin 2004 ruim 43.000 leden, waarmee zij op de vierde plaats komt – na CDA, PvdA en VVD. Het lijkt een kwestie van tijd totdat de SP de VVD in ledental heeft ingehaald.

Het zijn dus vooral de grotere partijen die te maken hebben met een dalend ledental. Tegelijkertijd zien zij hun ledenaanhang vergrijzen. In 1999 was maar liefst 70% van de leden van CDA, D66, PvdA en VVD ouder dan 45 jaar; slechts 14% was jonger dan 35 jaar.⁴ Het beeld loopt per partij overigens flink uiteen: van de CDA-leden was 68% 55 jaar of ouder; van de leden van de VVD 55%; van de PvdA 43% en van D66 28%.

Organisatiegraad

Beziet men het ledental als percentage van het aantal kiezers, dan blijkt de daling nog duidelijker: van bijna 14% in 1948 via 6,7% in 1967 en 3,5% in 1986 naar 2,6% in 2004 (zie tabel 1). Met de huidige ‘organisatiegraad’ (de verhouding tussen het aantal partijleden en het aantal ingeschreven kiezers) staat Nederland in de onderste regionen van de ranglijst van Europese landen. Oostenrijk en Finland zijn koplopers met 17,7% respectievelijk 9,7%. Als hekkensluiters fungeren Groot-Brittannië, Frankrijk en Polen, met een organisatiegraad van onder de 2%. De gemiddelde Europese organisatiegraad bedroeg aan het einde van de jaren negentig 5,0%. In West-Europa lag die aan het begin van de jaren zestig nog op

15%. De organisatiegraad daalde sindsdien vrijwel overal; na Denemarken zakte zij in Nederland echter het snelst.⁵

Partijactivisme

In het kader van hun intermediaire functie tussen maatschappij en staat is een hoog ledental voor partijen natuurlijk een goede zaak; hun legitimiteit is erbij gebaat. Tegelijkertijd is het niet zaligmakend, omdat het ledental als zodanig niets zegt over de betrokkenheid van die leden: het aandeel actieve leden in hun achterban is voor de partijen ook van groot belang. Over de participatiegraad – dat wil zeggen het aandeel leden in het totale ledenbestand dat op een of andere wijze actief is in een partij – is niet veel bekend, zeker niet voor de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog.

Aan het einde van de jaren zeventig – zoals vermeld de periode waarin het politieke klimaat zeer gepolariseerd was – werd de participatiegraad binnen de PvdA geschat op 5 à 10%.⁶ In de aanloop naar de Tweede-Kamerverkiezingen van 1986 concludeerden de politicologen Hillebrand en Zielonka-Goei op basis van enquêtes dat tussen de 6 en ruim 12% van alle leden van CDA, PvdA en VVD een afdelingsvergadering over het conceptverkiezingsprogramma of de kandidaatstelling had bijgewoond.⁷ Van het CDA was bijna 16% van de leden aanwezig geweest op de afdelingsvergadering over de kandidatenlijst, wat correspondeert met de veronderstelling van de toenmalige christen-democratische partijsecretaris in 1992 dat in zijn partij 10 à 20% van de leden actief zou zijn.⁸

In het midden van de jaren negentig lijkt in ieder geval voor de grote partijen de participatiegraad niet boven de 10% uit te komen, zo luidde de mening van ingewijden op diverse partijsecretariaten en van deskundigen.⁹ Binnen de PvdA en de VVD werd in dit decennium een afnemende participatiegraad geconstateerd.¹⁰ Slechts bij de kleinere linkse partijen zou de ledenparticipatie hoger zijn. In een enquête in 2001 gaf bijna 30% van de leden van de SP te kennen met enige regelmaat deel te nemen aan de partijactiviteiten; meer dan 70% deed zelden of nooit iets in de partij. Van de ondervraagde ledenaanhanger van GroenLinks gaf aan het begin van de jaren negentig ruim 30% te kennen binnen deze partij actief te zijn. In 2004 ging het partijbureau van ongeveer 10% uit.¹¹

Bedacht moet worden dat geënquêteerde leden om redenen van sociale wenselijkheid wellicht de aandrang voelen hun participatie in de partij positiever voor te stellen dan deze in werkelijkheid is, en dat actieve leden bovendien meer geneigd zijn mee te doen aan dit soort onderzoeken dan passieve.¹² Het gevolg van deze overrapportage en overtegenwoordiging kan een vertekening van de participatie zijn, zoals mogelijk het geval is geweest bij het onderzoek onder de ledenaanhang van CDA, PvdA, VVD en D66 in 1999.¹³ Hierin werden zeer hoge niveaus van partijactivisme gemeten. Van de respondenten besteedde ruim 20% gemiddeld meer dan vijf uren per maand aan de partij; 19% gemiddeld tot vijf uren; en 60% in het geheel geen tijd. Ruim een kwart kwam vrijwel altijd op de afdelingsvergadering; 37% zelden of af en toe; en eenderde verscheen nooit. 18% had (ooit) deel uitgemaakt van drie of meer partijorganen; 40% van één of twee organen; en zo'n 40% had nooit zitting gehad in een partijorgaan.¹⁴

Deze hoge participatiegraad laat zich moeilijk rijmen met uitspraken van de grote partijen zelf, en met problemen bij de kandidaatstelling die zich aan het einde van de jaren negentig hebben voorgedaan. 'De afdeling is, net als het gewest, een zieltogend platform', zo meende Monasch, destijds verbonden aan het Centrum voor Lokaal Bestuur van de PvdA. 'Voor burgers is zij allang geen platform meer in het lokale politieke proces. Burgers beseffen dat zij op andere plaatsen meer invloed kunnen uitoefenen.'¹⁵ In een onderzoek dat het CDA na de gemeenteraadsverkiezingen in 1998 uitvoerde, gaf een kleine meerderheid van de fractievoorzitters (55%) en van de afdelingsvoorzitters (51%) te kennen dat de rekrutering van geschikte raadskandidaten problemen had opgeleverd. Vooral in plattelandsgemeenten speelde dit. Het is dan ook niet verwonderlijk dat uit de enquête tevens bleek dat in deze gemeenten het vaakst niet-partijleden voor het kandidaat-raadslidmaatschap werden benaderd.¹⁶ Vier jaar later, in 2002, bleek zo'n 8% van de lokale partijafdelingen moeite te hebben gehad bij het opstellen van de kandidatenlijst.¹⁷

Opkomst bij verkiezingen

Dat de band tussen partij en samenleving zwakker is geworden, kan ook worden afgelezen aan de opkomst bij de verkiezingen. Na de invoering van het algemeen kiesrecht en het stelsel van evenredige

vertegenwoordiging in 1917, kende Nederland bij de Tweede-Kamerverkiezingen lange tijd een opkomst van tussen de 92% en 95% van de ingeschreven kiezers. Deze percentages kunnen deels worden beschouwd als een uiting van betrokkenheid bij de eigen partij. De partij was voor velen de politieke uitdrukking van het levensbeschouwelijke of ideologische maatschappelijke segment waartoe men behoorde, zodat stemmen een vanzelfsprekendheid was. De verkiezingsuitslagen waren dan ook nogal voorspelbaar; grote fluctuaties deden zich niet voor. De verkiezingen van destijds zijn ooit getypeerd als ‘rituele volkstellingen’ – een ‘lastige onderbreking’ voor politici van hun dagelijkse werk.¹⁸ Er bestond natuurlijk de verplichting zich te melden bij het stembureau, al werd die verplichting niet altijd met sancties gehandhaafd.

Tabel 2. Opkomst bij verkiezingen in procenten van de kiesgerechtigde bevolking (1970-2003)

	Europees Parlement	Tweede Kamer	Provinciale Staten	Gemeente- raden
1970			68,9	67,2
1971		79,1		
1972		83,5		
1974			75,1	69,1
1977		88,0		
1978			79,6	73,7
1979	58,1			
1981		87,0		
1982		81,0	68,4	68,3
1984	50,9			
1986		85,8		73,2
1987			66,3	
1989	47,5	80,3		
1990				62,3
1991			52,3	
1994	35,7	78,8		65,2
1995			50,2	

	Europees Parlement	Tweede Kamer	Provinciale Staten	Gemeente- raden
1998		73,3		58,9
1999	30,0		45,6	
2002		79,1		57,7
2003		80,0	47,6	

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Sinds de afschaffing van de opkomstplicht in 1970 is de opkomst bij de Tweede-Kamerverkiezingen in Nederland gedaald, zij het met schommelingen (zie tabel 2). Na een dieptepunt in 1971 (79%) steeg het aantal uitgebrachte stemmen weer tot 88% in 1977. Na het midden van de jaren tachtig trad een daling in met als voorlopig dieptepunt een opkomst van 73% in 1998. Met een gemiddelde bij de landelijke verkiezingen van ruim 75% in de jaren negentig maakte Nederland in West-Europa deel uit van de middenmoot. Bij de verkiezingen voor gemeenteraden, Provinciale Staten en Europees Parlement zette de afname in de opkomst al eerder (aan het begin van de jaren tachtig) in, en was het verval groter. De politicoloog Koole vermoedt mede op basis van deze gegevens dat de grote groepen thuisblijvers ‘hun interesse in ‘de politiek’, in hoge mate gezicht en vorm gegeven door politieke partijen en hun meest prominente leden als vertegenwoordigers, hebben verloren’.¹⁹

Partij-identificatie

De opkomstpercentages zijn een indirecte graadmeter van de band tussen kiezer en partij, maar er zijn nog duidelijker aanwijzingen voor de verzwakking van die partijbinding. Partijen kunnen niet meer zoals vroeger op hun electorale erfdeel rekenen. Kiezers laten zich in hun stemgedrag steeds minder leiden door kerkelijke gezindte en sociale klasse, maar meer door politieke factoren (zoals het gevoerde beleid, of het vertrouwen in politici); zij zijn deels ‘op drift’ geraakt. Ze identificeren zich in afnemende mate met partijen – anders gezegd: zij zien zichzelf minder vaak als

levenslang aanhanger van één partij en stemmen makkelijker op een andere. Dit verschijnsel doet zich overigens niet alleen in Nederland voor, maar ook in andere gevestigde democratieën.²⁰ Beschouwde volgens cijfers van het Nationaal Kiezers Onderzoek (NKO) bij de Tweede-Kamerverkiezingen van 1986 40% van de kiezers zich als ‘aanhanger van een partij’; in 1998 was dat nog 28%.²¹

De toegewijde partijaanhanger is in het electoraat op zijn retour. Partijen moeten meer dan ooit de strijd aangaan om de kiezersgunst en op zoek gaan naar de aarzelende en zwevende kiezer, die vaak tot op de verkiezingsdag niet zeker weet op welke partij hij zijn stem zal uitbrengen. In de jaren negentig nam rond de 40% van de kiezers pas tijdens de verkiezingscampagne, in de laatste weken voor de Tweede-Kamerverkiezingen, een definitieve beslissing; in 2002 deed ruim 45% van de kiezers dat. Tot en met de verkiezingen van 1986 was dat circa 20%. In 1989 behoorde nog ongeveer tweederde van het electoraat tot de kiezers die al lang wisten wat ze gingen stemmen; ze waren dus trouw aan een partij. In 1994 en 1998 was dat minder dan de helft.²²

Deze toegenomen onvoorspelbaarheid in het stemgedrag – die voor partijen minder aangenaam is maar voor de democratie als zodanig heilzaam kan zijn – heeft tot ware electorale aardverschuivingen geleid. Bij de Tweede-Kamerverkiezingen van 1994 verloren de beide regeringspartijen CDA en PvdA respectievelijk twintig en twaalf zetels, verliezen die niet eerder waren vertoond in de Nederlandse parlementaire geschiedenis. Bij de verkiezingen van 2002 ging de PvdA er 22 zetels op achteruit, de VVD veertien en D66 zeven. De electorale veranderlijkheid (gemeten als de totale winst van alle winnende partijen of het totale verlies van alle verliezende partijen in het parlement) bedroeg bijna 31%, waarmee de Kamerverkiezingen van 2002 op de vierde plaats staan op de ranglijst van bijna 400 competitieve verkiezingen in achttien West-Europese bestuursstelsels sinds het begin van de twintigste eeuw. De Italiaanse verkiezingen in 1994 (ten tijde van de ineenstorting van het partijstelsel) staan op de eerste plaats, gevolgd door Duitse verkiezingen in 1920 en Franse uit 1906. De Tweede-Kamerverkiezingen van 1994 bezetten met een veranderlijkheid van 21,5% de dertiende plaats. De politicoloog Mair concludeert op basis van deze gegevens dat het niveau van electorale instabiliteit

in Nederland in de jaren negentig zeer hoog lag, en dat het alleen werd overtroffen door het in een politieke crisis verkerende Italië.²³

Deelname aan de verkiezingscampagne

Ook de bereidheid van kiezers om zich tijdens de verkiezingscampagne in te zetten voor een bepaalde partij (door een affiche voor de ramen te hangen, financieel bij te dragen aan de verkiezingsactiviteiten van een partij, een verkiezingsbijeenkomst te bezoeken of in een gesprek anderen over te halen op een bepaalde partij te stemmen) nam als geheel aanzienlijk af. Uit NKO-data bleek dat in de eerste helft van de jaren tachtig ruim 27% van de respondenten op deze wijze actief deelnam aan de verkiezingscampagne; in 1998 was dat aandeel gedaald tot 17%.²⁴ Wilde in 1977 nog 10% van de kiezers een poster voor het raam hangen en 6% geld doneren voor de campagne, in 1998 was dit 3% respectievelijk 2%. In dat laatste jaar zei slechts 1% van de kiezers een verkiezingsbijeenkomst te hebben bezocht, tegen 5 à 6% in de jaren zeventig. Alleen de bereidheid om anderen over te halen op een bepaalde partij te stemmen, bleef de afgelopen decennia min of meer stabiel (gemiddeld 15 à 16%). De politicoloog Dekker ziet in deze uitkomsten bewijzen voor de toenemende ‘informalisering’ van de betrokkenheid bij de verkiezingscampagnes en – meer in het algemeen – voor een ‘deinstitutionalisering’ van het politieke engagement. Kiezers uiten hun mening over politieke zaken en proberen anderen ook te overtuigen, maar doen dit minder in partij-politiek verband.²⁵

Betrokkenheid bij en vertrouwen in de partijen in het algemeen

Niet alleen neemt de actieve betrokkenheid van kiezers af bij de verkiezingscampagne, maar ook bij de partij in het algemeen. Aan het begin van de jaren tachtig gaf zo’n 13 à 14% van de respondenten te kennen dat zij de laatste jaren wel eens een partijbijeenkomst hadden bezocht; 8% meldde ‘wel eens wat gedaan’ te hebben voor een partij. In 1997 bedroegen deze percentages 9% respectievelijk 5%.²⁶

De hier gesignaleerde teruggang in de partijpolitieke participatie is relatief het grootst onder jongere hoger opgeleide mannen; deze vorm van participatie raakt sterker geconcentreerd bij

oudere hoog opgeleide mannen. Daarnaast loopt ook de partijpolitieke deelname van leden van maatschappelijke organisaties terug. Deze beide ontwikkelingen hebben grote gevolgen, aldus Dekker: 'partijpolitiek verliest vooral aan populariteit onder een moderniseringsvoorhoede en ze verliest haar verankering in het maatschappelijk middenveld'.²⁷ De politicologen Van Holsteyn, Koole en Elkind bestrijden evenwel het beeld dat er sprake zou zijn van een 'sociale ontworteling' van partijen en hun leden. Uit door hen verricht onderzoek zou blijken dat partijleden 'bezige burgers' zijn: zij zijn vaker dan de gemiddelde kiezer lid of donateur van maatschappelijke organisaties en daarin ook minstens zo actief, 'zodat althans in deze zin niet van maatschappelijk isolement of sociale marginaliteit kan worden gesproken'.²⁸

Ten slotte het vertrouwen van de Nederlandse kiezers in de politieke partijen: dit neemt enigszins af. Aan het einde van de jaren negentig sprak ruim 40% van de bevolking haar vertrouwen uit in de politieke partij; in 2001 was dit gedaald tot eenderde. Wanneer wordt gekeken naar het parlement, waarvan tweederde van ondervraagden zei er vertrouwen in te hebben, scoren de partijen laag. Vergeleken bij de partijen in andere landen van de Europese Unie doen de Nederlandse het echter zo slecht nog niet; het vertrouwen van de Fransen, Belgen, Duitsers, Britten en Ieren in hun partijen schommelt tussen de 12 en 18%.²⁹

Balans: de legitimiteit en representativiteit van het partijstelsel

In de electorale afstraffing van PvdA, VVD en D66 bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2002 kwam de afkeer van een deel van de kiezers van het 'paarse establishment' tot uitdrukking. Door sommige commentatoren is dit opgevat als een teken dat het electoraat zich in toenemende mate van de politiek vervreemd zou voelen, maar dat lijkt toch niet het geval te zijn geweest, in de opkomst was dat althans in ieder geval niet zichtbaar. Zowel bij de Kamerverkiezingen in 2002 en 2003 als bij de raads- en Statenverkiezingen in die jaren gingen er relatief meer kiezers naar de stembus (zie tabel 2). Ook is sinds de zomer van 2002 het ledental van met name de partijen die zich links van het midden bevinden met duizenden gestegen (zie tabel 1). Het is tamelijk onwaarschijnlijk om ervan uit te gaan dat het hier om een structu-

reel verschijnsel gaat; vooralsnog lijkt het meer op een tijdelijke ervaring. Het is immers moeilijk voor te stellen dat zich nu plotseling een definitieve breuk voordoet in het decennialange individualiseringsproces en de daardoor beïnvloede ontwikkelingen in politieke participatie, die zich bovendien niet alleen in Nederland maar in de gehele westerse wereld voordoen.³⁰ De huidige ervaring heeft ongetwijfeld te maken met de mede door toedoen van Fortuyn op gang gekomen politisering na de 'paarse' periode van consensus, met name van het vreemdelingenbeleid, enigszins vergelijkbaar met wat er in de jaren zeventig gebeurde.

Hoe dan ook, op grond van de hierboven toegelichte indicatoren is het in ieder geval duidelijk dat de partij niet langer de politieke uitdrukking is van een welomschreven levensbeschouwelijke of helder afgebakende sociale collectiviteit, zoals vroeger ten tijde van de verzuiling. Als gevolg van de afnemende (partij-)politieke participatie hebben de partijen in toenemende mate hun contactpunten met de samenleving verloren. Dit heeft vanzelfsprekend gevolgen voor de partijen. Dat door het teruglopende ledental en de afnemende contributie-inkomsten hun financiële positie ernstig verzwakt raakt en dat dit niet zonder gevolgen blijft, komt in de derde paragraaf aan de orde. Hier gaat het vooral om de vaststelling dat door het aanhoudende ledenverlies ook de legitimiteit van het partijstelsel in het geding raakt. Verspelen de partijen niet hun geloofwaardigheid wanneer zij jaar in, jaar uit duizenden leden kwijtraken? Waar ligt in dit opzicht de kritische ondergrens van het gezamenlijke ledental? Mutatis mutandis geldt dit ook voor de opkomst bij de verkiezingen. Wanneer is hier voor de politieke partij de alarmfase aangebroken? Als partijen er bijvoorbeeld bij de Europese verkiezingen van 1999 niet in zijn geslaagd om meer dan 30% van de kiezers te mobiliseren, wat zegt dat dan over de legitimiteit van deze organisaties en van de deze verkiezingen?

Een probleem dat hiermee verwant is, betreft de representativiteit van de partijen. Zoals hierboven reeds is vermeld, is niet precies vast te stellen hoe hoog de participatiegraad van de ledenaanhang is, maar duidelijk is wel dat slechts een minderheid van de leden op enigerlei wijze actief is in de partij. Dat houdt in dat een relatief kleine groep van partijleden de kandidaatstelling en de opstelling van het verkiezingsprogram

bepaalt. De historicus Oerlemans luidde hierover aan het begin van de jaren negentig de alarmklok.³¹ Ook een PvdA-commissie constateerde dat in deze partij sprake was van een sterke mate van ‘oligarchisering, omdat kandidaten vooral worden gerekruteerd uit de kleine (en slinkende) groep van actieve partijleden’. Representatief is deze groep bepaald niet; ‘zij vertegenwoordigen alleen zichzelf’, aldus de commissie.³² Toch lijkt dit wel mee te vallen, zo menen Koole en Van Holsteyn op basis van het hierboven reeds aangehaalde onderzoek naar de sociale achtergronden en politieke opvattingen van de leden van PvdA, CDA, VVD en D66. Vergeleken met het electoraat van deze vier partijen waren hun leden in het algemeen hoger opgeleid, rekenden zij zichzelf vaker tot de hogere middenklasse of de hogere klasse, waren zij vaker man en gemiddeld wat ouder. Deze maatschappelijke verschillen leidden echter niet tot sterk afwijkende politieke opvattingen, aldus de beide onderzoekers. Partijen en hun leden zijn in hoge mate representatief; zij zijn ‘*champions of the people*’.³³ Bovendien stonden de (actieve) partijleden zoals reeds vermeld midden in het maatschappelijke leven, waardoor de “de relaties tussen politieke partijen en de civil society stevig te noemen zijn”.³⁴

Doordat het reservoir waaruit partijen hun kandidaten voor allerlei posten kunnen putten steeds kleiner wordt, komt de rekrutering en selectie van kandidaten voor vertegenwoordigende lichamen en het draaiende houden van de partijorganisatie echter wèl in het gedrang.³⁵ Het gaat hier enerzijds om de leden van vertegenwoordigende lichamen (van gemeenteraden tot Europees Parlement), en om burgemeesters, Commissarissen der Koningin en bewindspersonen. In 2000 bestonden er in totaal ongeveer 12.000 van dat soort politieke functies. Anderzijds heeft een partij leden nodig om haar organisatie te bemannen, onder meer voor de kandidatenselectie, het opstellen van een verkiezingsprogramma en het voeren van verkiezingscampagnes. Om de partijen te laten functioneren als het vliegwiel van de parlementaire democratie op de diverse bestuurlijke niveaus, moeten er door de bank genomen per afdeling toch minstens vijf posten worden bezet: een voorzitter, een penningmeester, een secretaris en daarnaast nog enkele bestuursleden. Het aantal afdelingen van de partijen keer vijf levert bijna 15.000 partijfuncties op. De som van politieke- en partijfuncties zou men kunnen beschouwen als het minimum dat bezet moet worden om het politie-

ke bestel op het gemeentelijke, provinciale en nationale niveau goed te laten functioneren. In 2000 waren dat zo'n 27.000 functies. Voor deze posten komen de actieve leden van de politieke partijen in aanmerking. Dit bestand is niet al te groot. Bij een participatiegraad van door de bank genomen 10% zou het in 2000 in principe om een groep van circa 30.000 partijleden staan. Uiteraard zijn er kanttekeningen te plaatsen bij de hier genoemde cijfers. Zoals gezegd, wisselt het percentage actieve leden per partij min of meer en is er in het ledenonderzoek in 1999 van een hogere participatiegraad sprake. Daarnaast zijn bijvoorbeeld in het totaal aantal politieke functies niet andere bestuurlijke posten inbegrepen, waarvoor het partijlidmaatschap steeds belangrijker is geworden. Het is hier echter niet de bedoeling om de precieze cijfers vast te stellen; veel meer gaat het om het weergeven van een trend. En deze is dat vraag en aanbod in personele zin binnen het Nederlandse democratische bestel en de partijen die dit bestel dragen, steeds meer met elkaar dreigen samen te vallen met alle gevolgen van dien voor de representativiteit van het bestel en de kwaliteit van het bestuur. De eerste tekenen daarvan zijn zoals hierboven al vermeld zichtbaar geworden bij de kandidaatstelling voor de raadsverkiezingen in 1998 en 2002.

Overigens wil de afname van de electorale deelname en partijpolitieke activiteiten niet zeggen dat de burger niet meer politiek geëngageerd zou zijn. Niet alleen nam de politieke participatie als geheel (evenals de politieke belangstelling) de afgelopen decennia kwantitatief toe – mede onder invloed van het gestegen opleidingsniveau van de bevolking –, ook trad er (in de loop van de jaren tachtig) een verschuiving op naar andere actie-vormen, zoals het indienen van een bezwaarschrift of het meedoen aan een handtekeningactie of een demonstratie. In de jaren negentig steeg ook de protestgeneigdheid substantieel.³⁶ Daarnaast nam de maatschappelijke participatie ook toe; het lidmaatschap en donateurschap van politiek getinte ideële organisaties (op onder meer het terrein van natuur en milieu) stijgt al geruime tijd.

2. Oorzaken afnemende betrokkenheid bij partijen

Op de hierboven gesignaleerde neergang in de traditionele vormen van politieke participatie en de afnemende betrokkenheid van burgers bij politieke partijen zijn verschillende factoren van invloed geweest.³⁷ In de eerste plaats hebben maatschappelijke tegenstellingen in de afgelopen decennia sterk aan scherpte ingeboet en zijn burgers hun individuele belangen meer boven groepsbelangen gaan stellen. In dit individualiseringsproces zijn traditionele loyaliteiten ten aanzien van collectieve organisaties verminderd of hebben een andere invulling gekregen; het vroeger vaak levenslange engagement van de burgers is vluchtiger geworden. 'De morele greep van deze verbanden – kerken, politieke partijen, vakbonden, organisaties van vrijwilligerswerk – op hun leden boet dienovereenkomstig aan belang in,' zo constateerde het Sociaal en Cultureel Planbureau.³⁸ De rol die deze organisaties in het verleden hadden bij de mobilisatie van kiezers, is tegenwoordig grotendeels uitgespeeld.

Als onderdeel van het individualiseringsproces zou er een nieuwe generatie burgers naar voren zijn gekomen, hoog opgeleid en niet geneigd politici zo maar op hun woord te geloven. De Engelse politicologe Norris spreekt van 'critical citizens'.³⁹ De burger laat de politiek niet voor wat zij is, maar blijft geïnteresseerd in politiek, zij het niet meer zoveel in de politieke partij. De bereidheid tot participatie blijft aanwezig, maar die wordt pas geactiveerd wanneer de eigen belangen in het geding komen. In plaats van de politiek actieve burger maakt zo de 'monitorial citizen' zijn opwachting, zo stelt de Amerikaanse politicoloog Schudson.⁴⁰ Dit type mondige, kritische burger staat tegenwoordig vele inspraakmogelijkheden ter beschikking om zijn mening in het politieke domein kenbaar te maken. Deze zelfbewuste burgers hebben voor hun verlangens en wensen veel minder dan vroeger partijen nodig en vinden zelf – individueel of collectief, op een ad hoc basis – rechtstreeks hun weg naar de ambtenarij of – indien nodig – naar de rechter.

De verzwakte binding tussen partij en burger heeft niet alleen met sociale veranderingen en *empowerment* van de burger te maken, maar ook met de opstelling van de partijen zelf.⁴¹ Als de

onderlinge concurrentie en ideologische afstand tussen de partijen afneemt en zij alle in mindere of meerdere mate het politieke centrum opzoeken, raken burgers minder gemotiveerd om zich met het lot van die partijen te bemoeien. Overigens doen partijen dit niet voor niets, want ook kiezers hebben zich eveneens in toenemende mate in het midden geplaatst.⁴² In de jaren zeventig van de vorige eeuw was de politiek in hoge mate ideologisch en gepolariseerd. In de loop van het volgende decennium nam de felheid van de politieke strijd tussen de grote partijen af, vooral ook doordat de PvdA een meer pragmatische koers begon te varen. In plaats van het aanbieden van een uitgesproken wervend alternatief, zochten de sociaal-democraten nu meer naar overeenkomsten met andere partijen. In 1994 en 1998 ging de verkiezingsstrijd meer om personen en praktische kwesties dan om ideologische vragen.

Deze ideologische convergentie, verminderde profilering en toenadering vond haar bekroning in de paarse coalitie, waarin de oude klassenvijanden PvdA en VVD – die elkaar decennia lang vanuit hun linkse en rechtse stellingen hadden uitgesloten van regeringsdeelname – acht jaar broederlijk hebben samengewerkt. Zij kreeg haar bestuurlijk pendant in het vermaarde ‘poldermodel’. Politiek werd technocratisch beheer; het gebrek aan inspirerende visies en de toegenomen gematigdheid – niet alleen bij de regerings- maar ook bij de oppositiepartijen –, kortom de consensus-democratie verklaart mede het afgenomen mobiliserende vermogen van de grote partijen aan het einde van de twintigste eeuw.⁴³ Uit onderzoek zou blijken dat de band tussen kiezer en partij in belangrijke mate afhangt van de gepercipieerde ideologische verschillen tussen partijen. In de woorden van de Twentse verkiezingsonderzoeker Aarts: ‘Uiteindelijk is het beste middel om mensen naar de stembus te krijgen: duidelijk maken dat daar iets te kiezen valt.’⁴⁴

Ten slotte kan de lossere band tussen het electoraat en de politieke partij ook samenhangen met het afnemende bereik van het Haagse machtscentrum, een proces dat ook wel aangeduid wordt als ‘verplaatsing van de politiek’.⁴⁵ De actieradius van de nationale wetgever en de bereik van de parlementaire democratie wordt ingeperkt door een verschuiving van de politieke besluitvorming naar niet-democratisch gelegitimeerde gremia. Een aantal PvdA-

bestuurskundigen en -politicologen onderscheiden een zestal – nogal ongelijksoortige – vormen van verplaatsing: internationalisering (de overdracht van wetgevende macht naar de Europese Unie en andere op verdragen gebaseerde internationale organisaties); regionalisering (decentralisatie); privatisering (activiteiten van media, belangengroepen en bedrijven); verambtelijking (de verzelfstandiging van overheidsdiensten in ‘zelfstandige bestuursorganen’ – ZBO’s –; interactieve beleidsontwikkeling); de hierboven al genoemde individualisering (de geëmancipeerde burger die via inspraakprocedures en medezeggenschap bij de ontwikkeling van beleid zijn belangen behartigt); en juridisering (het beslechten van politieke conflicten door de rechter). ‘De beweging is er een van democratie naar technocratie, van volkssoevereiniteit naar onafhankelijk toezicht, van parlementen naar markten en van pacificatiepolitiek naar internationaal corporatisme’, anders gezegd: een beweging weg van de politiek, aldus de bestuurskundige Bovens.⁴⁶

Dit afnemende vermogen van de landelijke politiek heeft zijn weerslag op de politieke partijen, zonder dat er iets voor in de plaats komt: in het translocatieproces verdwijnen zij – en hun parlementariërs – uit het zicht. Dit heeft overigens ook gevolgen voor de maatschappelijke acceptatie van de uitkomsten van de besluitvorming in de niet-nationale gremia. Om de ‘verplaatste politiek’ toch nog aan de noodzakelijke legitimiteit te helpen, verwacht Bovens de introductie van de rechtstreekse verkiezing van bestuurders als Europese Uniecommissarissen, directeuren van ZBO’s of wethouders. ‘Een dergelijke plebiscitaire wending laat de volkssoevereiniteit intact, zij het in grote vormen, en biedt politieke partijen wellicht de mogelijkheid om een deel van het publiek terug te winnen door met hun eigen kandidaten te komen.’⁴⁷

3. Toenemende afhankelijkheid van de staat

Resumerend: tegen de achtergrond van de toegenomen welvaart, het sterk gestegen opleidingsniveau, de voortschrijdende individualisering, het afgenomen mobiliserend vermogen van ideologieën en de verplaatsing van de politiek zijn in Nederland, evenals elders in de Westerse wereld, kiezersopkomst,

partijledental, partijactivisme en partijbinding sinds het midden van de jaren tachtig substantieel afgenomen. De partijen zijn zo langzaam maar zeker losser geraakt van de samenleving – zeker vergeleken met de periode van de verzuiling. Dit ontwortelingsproces ging vergezeld van een toenemende oriëntatie van de partijen op de staat. In de allereerste plaats raakten zij financieel meer afhankelijk van overheidssubsidies. Daarnaast lieten de partijen hun begerig oog vallen op posities in het openbaar bestuur. Ten slotte raakten met name de grotere, potentiële regeringspartijen meer en meer ingekapseld in het politiek-bestuurlijke systeem. Deze drie verschijnselen zullen in deze paragraaf de revue passeren.

Overheidssubsidies

De hierboven geschetste maatschappelijke ontwikkelingen hadden directe consequenties voor de financiële positie van de politieke partijen. De ‘zoektocht’ naar de kiezer dwong de partijen hun organisatie en campagnevoering te professionaliseren. De middelen om deze modernisering te bekostigen, ontbraken hen echter in toenemende mate vanwege de achterblijvende inkomsten uit de ledencontributies als gevolg van de inkrimpende ledenaanhang. Het is dan ook geen toeval dat de overheidssubsidiëring voor partijen aan het begin van de jaren zeventig is ingevoerd, toen hun ledentallen in het decennium ervoor met het inzetten van de ontzuiling in een vrije val waren geraakt.⁴⁸ Aanvankelijk werd de subsidie indirect en in bescheiden mate aan de partijen verstrekt. Na verloop van tijd werden de bedragen niet alleen hoger, maar uiteindelijk ook direct aan de partijen uitgekeerd.

Lange tijd verleende de staat de subsidies in de vorm van ‘structurele doeluitkeringen’ aan de met de partij verwante wetenschappelijke bureaus, jongerenorganisaties en de vormings- en scholingsinstellingen op grond van het zeteltal van Tweede-Kamerfracties van de politieke partijen (in het geval van de jongerenorganisaties was ook nog hun ledental van invloed op de hoogte van de subsidie). Hoewel de partijen de gelden zelf niet in handen kregen, deden zij er vanzelfsprekend wel hun voordeel mee: de middelen die zij voorheen zelf uittrokken voor deze activiteiten, konden nu immers deels aan andere zaken worden besteed. De wetenschappelijke bureaus dienden zelf eigen inkomsten te generen ter hoogte van de toegekende overheidssubsidies; een vergelijkbare

regeling bestond bij de instellingen voor vorming. In de regel nam de moederpartij deze bijdrage (gedeeltelijk) voor haar rekening. Dit ‘*matching funds*-systeem’ – de koppeling tussen subsidie en eigen inkomsten – fungeerde mede als garantie voor een ‘bepaalde mate van maatschappelijke verankering van de partijen en verwante instellingen’.⁴⁹ Aan het begin van de jaren negentig werd deze koppeling afgeschaft. De doeluitkeringen bleven echter wel gehandhaafd op advies van een speciaal ingestelde commissie, die wees op het gevaar van directe subsidiering. ‘Partijen dienen in hun interne organisatie en in hun mobilisatie van kiezers van de overheid onafhankelijk te blijven.’ Zij dienden de middelen voor deze activiteiten dan ook ‘in onafhankelijkheid te genereren’.⁵⁰

Na lang aandringen van de politieke partijen ging in 1999 de indirecte subsidieverlening echter toch op de helling. Elke in de Tweede of Eerste Kamer vertegenwoordigde partij kwam voortaan direct voor de subsidie in aanmerking. De gefourneerde bedragen waren echter niet vrij besteedbaar: in de nieuwe Wet op de partij-subsidiëring was aangegeven waarvoor de gelden mochten worden gebruikt (tevens was een deel geormerkt ten behoeve van de wetenschappelijke bureaus en de jongerenorganisaties). De financiële steun mocht nadrukkelijk niet besteed worden aan verkiezingscampagnes en ledenwerving. Onder druk van een aantal partijen worden deze restricties hoogstwaarschijnlijk in 2004 opgeheven, waarna zij dan na dertig jaar zelf zonder omwegen en nadere beperkingen de overheidssubsidies op geheel autonome wijze zullen kunnen aanwenden. Overigens is het kabinet van plan bij de toekenning van de subsidie naast het zeteltal ook het ledental van de partij te betrekken.

Tegelijk met deze formele wijzigingen is de afgelopen jaren het bedrag dat de staat aan de partijen doet toekomen, door toedoen van de partijen en hun kamerfracties zeer sterk toegenomen. In 1972 kregen de wetenschappelijke bureaus 180.000 euro. In 1980 was het totale subsidiebedrag gestegen tot 2,7 miljoen euro. Aan het begin van de jaren tachtig daalde het wat als gevolg van bezuinigingen, waarna het weer opliep tot 3,4 miljoen euro in 1990 (hierbij is de subsidie inbegrepen die partijen sinds dat jaar konden ontvangen voor activiteiten ten behoeve van de vorming en scholing van het kader van zusterpartijen in Midden- en Oost-Europese landen). In 1999 werd het bedrag verhoogd van 3,6 naar 4,5 miljoen euro. Aan

het einde van 2000 vroegen de partijen om een verdubbeling. Het kabinet ging hiermee akkoord: in 2001 zouden de partijen 6,8 miljoen euro aan subsidie krijgen, vanaf 2002 ruim 9 miljoen. Eind 2003 kondigde minister Remkes van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan dat de overheidssubsidie in 2004 zou worden verhoogd tot 15 miljoen euro, bijna 48 euro per partijlid.

Zoals de introductie van de overheidssubsidies voor partijen (in de ruime zin des woords, dus inclusief de neveninstellingen) als een reactie kan worden gezien op de grote teruggang in het ledental in de jaren zestig, zo vinden de formeel vergrote bestedingsvrijheid van de subsidies en de kwantitatieve toename hun basis in de versnelde neergang van het ledental in de jaren negentig. De snelheid waarmee de subsidiebedragen de laatste jaren zijn verhoogd is ronduit verrassend, alhoewel de bedragen vergeleken bij andere landen nog wel meevallen. Overigens is dit niet de enige subsidie die de partijen van de overheid ontvangen. Al sinds het midden van de jaren zestig krijgen hun Tweede-Kamerfracties financiële ondersteuning van de staat om beleidsmedewerkers en (later) persoonlijke assistenten voor kamerleden aan te stellen. Achterliggende gedachte was de positie van het parlement ten opzichte van de regering en de ambtenarij te versterken. Ook deze bedragen – die formeel niet aan de partijorganisatie ten goede komen – zijn in de afgelopen periode sterk toegenomen.⁵¹

Al met al neemt op deze wijze de financiële afhankelijkheid van de partijen van de staat – die zij geacht worden te controleren – substantieel toe.⁵² In 2000 was 26% van hun inkomsten afkomstig uit overheidssubsidies⁵³; met de voorziene verhoging in 2004 stijgt dit aandeel tot 42% (berekend op basis van de inkomstensituatie van de partijen in 2000). De steeds hogere overheidssubsidies ten gunste van de in het parlement vertegenwoordigde partijen hebben bovendien als nadeel dat zij het partijstelsel in zekere zin fixeren en afschermen van nieuwe initiatieven vanuit de samenleving. De politicologen Katz en Mair zien mede vanwege dit punt reden om te spreken van ‘kartel-partijen’, die zouden proberen nieuwkomers buiten de deur te houden. Of dit voor Nederland opgaat is overigens zeer de vraag, gezien het feit dat de wettelijke obstakels om aan de verkiezingen deel te nemen niet al te groot zijn en de kiesdrempel van 0,66% van de stemmen bijzonder laag.⁵⁴ Niettemin plaatst hun

financiële achterstand ten opzichte van de gevestigde partijen plaatsen nieuwkomers in de electorale race op behoorlijke achterstand. Het is dan ook niet toe te juichen dat de minister Remkes in zijn notitie over de partijsubsidiëring voorstelt nieuwe partijen ook financiële ondersteuning te bieden.⁵⁵

Politieke benoemingen

Een tweede terrein waarop partijen zich in de afgelopen decennia in toenemende mate op de staat zijn gaan richten, betreft de aanwijzing van het personeel voor de volksvertegenwoordigende organen en het openbaar bestuur. Hun verlies aan maatschappelijke invloed lijken de partijen te willen compenseren met een grotere grip op de overheid, door hun vertegenwoordigers op sleutelfuncties te benoemen. De politicoloog Daalder vroeg aan het begin van de jaren negentig aandacht dit verschijnsel ‘dat men elders, gemakkelijker dan in Nederland, aanduidt met de term politieke *patronage*’.⁵⁶ Hij verwonderde zich erover dat dit nog nooit grondig was uitgezocht. In deze leemte wordt binnenkort voorzien: de bestuurskundige Baakman verricht al enige tijd op systematische wijze empirisch onderzoek naar deze benoemingen waarbij partijpolitieke overwegingen naast of in plaats van bekwaamheid van invloed zijn geweest.⁵⁷ Volgens hem zou het primaire motief voor de leiding van partijen om hun (loyale) leden voor de bezetting van belangrijke posten naar voren te schuiven, zijn gelegen in de wens om zoveel mogelijk invloed uit te oefenen op het overheidsbeleid. Daarnaast zouden zij kaderleden die zich voor de partij verdienstelijk hebben gemaakt op deze wijze willen belonen, of partijvertegenwoordigers die uit de actieve politiek terugtreden een passend vervolg op hun politieke loopbaan willen bieden, met andere woorden: politieke benoemingen als onderdeel van het personeelsbeleid van de partijen.

In het bijzonder de grote politieke partijen zijn de afgelopen decennia steeds meer de bezetting van functies binnen de politiek en het bestuur gaan beheersen – en dat terwijl hun ledental daalde.⁵⁸ Om te beginnen stellen de partijen, die van oudsher de rekrutering van de leden van de gemeenteraden, de Provinciale Staten en de Staten-Generaal domineren, vanzelfsprekend uitsluitend hun eigen leden kandidaat voor deze vertegenwoordigende functies (alhoewel zij zich zoals hierboven al vermeld de laatste tijd op gemeentelijk niveau gedwongen zien soms concessies aan dit uitgangspunt te

doen wanneer zij geen – kwalitatief goede – kandidaten kunnen vinden. Zo'n kandidaat van buiten dient dan wel meteen partijlid te worden). Bij de benoeming van bewindslieden, commissarissen van de koningin of burgemeesters putten zij eveneens exclusief uit hun achterban. In de sporadisch voorkomende gevallen dat een kandidaat voor het ministerschap nog geen lid is van de partij, wordt ook van hem verwacht dat hij zich alsnog als lid aanmeldt (zoals de door de VVD naar voren geschoven minister Winsemius in 1982; en de door de LPF in 2002 voorgestelde minister De Boer). De gevestigde politieke partijen bezitten verder het feitelijke monopolie op de aanwijzing van de leden voor de Raad van State, de Algemene Rekenkamer, de Sociaal-Economische Raad (althans de kroonleden), de besturen van zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) en allerlei adviescommissies van de regering. Hetzelfde geldt voor de ambtelijke top van de ministeries. Partijloze secretarissen- en directeuren-generaal komen nauwelijks meer voor, en ook in het echelon daaronder zou de partijpolitieke kleur bij de bezetting van posten zijn gaan meespelen.⁵⁹ Ook bij de benoeming van topambtenaren op lokaal niveau kan de partijpolitieke achtergrond van invloed zijn.

In 1998 luidde de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) de alarmklok over deze ontwikkeling. De ROB – overigens voorgezeten door het GroenLinks-lid Van Es – meende dat van openheid bij benoeringen in het openbaar bestuur weinig sprake was. 'De Raad constateert dat de benoeringen van bestuurders, maar ook van (hogere) ambtenaren, in de loop der tijd meer gepolitiseerd zijn.' Het feit dat '*de facto* het lidmaatschap van een der (grote) partijen een noodzakelijke voorwaarde is voor benoeming in een openbare functie' stond volgens de ROB op gespannen voet met artikel 3 van de grondwet, dat bepaalt dat alle Nederlanders gelijkelijk in openbare dienst benoembaar zijn.⁶⁰ Om aan deze 'politieke inteelt' een einde te maken, wilde de Raad het 'gesloten systeem van politieke benoeringen' dat geleidelijk aan was ontstaan openbreken door bij benoeringen van bestuurders en ambtenaren "geen politieke verdeelsleutels te hanteren".⁶¹ In plaats van politieke kleur diende bestuurlijke kwaliteit de doorslag te geven.

Toegenomen fixatie op het bestuur

Parallel aan en mede onder invloed van deze ontwikkeling waarbij met name de grotere, potentiële regeringspartijen door subsidiëring en politieke benoemingen meer verweven zijn geraakt met de staat, maakten deze partijen een veranderingsproces door. Enerzijds gingen zij zich in toenemende mate richten op het bestuur; anderzijds raakte de partijorganisatie meer gecentraliseerd. Ook hierbij was het afbrokkelende maatschappelijke draagvlak van de partijen mede van invloed. Het sterk afnemen van de partijloyaliteit van de kiezers en het nagenoeg verdwijnen van de ruggensteun van de geestverwante media ten tijde van de verzuiling maakte de partijen onzeker. 'In toenemende mate opereren partijen in een maatschappelijk krachtenveld dat ze nauwelijks nog kunnen controleren', aldus de politicoloog Van Praag.⁶² Als reactie daarop trachtten de partijen door professionalisering en centralisering de risico's te minimaliseren. Tijdens de verkiezingscampagnes (maar ook buiten verkiezingstijd) werden deskundigen op het gebied van electoraal onderzoek aangetrokken om de kiezer te lokaliseren en *spin doctors* ingehuurd om de media te bewerken. De partijen namen geleidelijk aan het karakter aan van 'permanente campagne-organisaties, gericht op stemmenmaximalisatie'.⁶³

Deze ontwikkeling leidde er niet alleen toe dat de behoefte van de partijen aan meer financiële middelen hand over hand toenam, zij droeg ook bij tot een versterking van de positie van de partijtop. In de loop van de jaren tachtig en negentig kwam een tot op zekere hoogte formele maar vooral ook feitelijke centralisatie binnen de partijorganisaties op gang, die ten koste ging van de intermediaire structuren (regionale vertegenwoordiging) en het gewone partijlid. Zo werd in de VVD en PvdA aan het begin van de jaren negentig de formele invloed van de voorzitters van de regionale partijorganen op de kandidaatstelling voor de Tweede-Kamerverkiezingen en in de partijtop gereduceerd.⁶⁴ Tegelijkertijd verschoof in de partij in de brede zin des woords het zwaartepunt van de ledenorganisatie naar de Tweede-Kamerfractie en – in geval van regeringsdeelname – naar de ministers in het kabinet.⁶⁵ De positie van de leiding van de partijorganisatie mocht dan op zichzelf sterker zijn geworden ten opzichte van het kader en de leden, maar zijzelf kreeg te maken met de toegenomen dominantie van de in Den Haag zetelende parlementair-politieke top – de voorzitter van

de Tweede-Kamerfractie of eventueel de (vice-)premier (anders gezegd: de partijleider).

Vergeleken bij de jaren zeventig was de autonomie van de politieke leiding ten opzichte van de partij als ledenorganisatie enorm toegenomen; het binnen het kader van de interne partijdemocratie periodiek afleggen van verantwoording verloor aan betekenis. Het intern-bestuurlijke proces moest zo wrijvingsloos mogelijk verlopen om de machtspositie van de partij niet in gevaar te brengen (bijvoorbeeld omdat de media eventuele interne meningsverschillen breed zouden uitmeten). De angst voor dissidente, geprononceerde standpunten leidde ertoe dat het debat in de partij verstomde en de oppositie geschuwd werd – al dan niet op instigatie van de partijleiding.

Deze analyse wordt *im groszen und ganzen* door de partijen zelf gedeeld. Na de zware nederlaag van het CDA bij de Tweede-Kamerverkiezingen van 1994 en van de PvdA en de VVD in 2002 stelden deze partijen commissies in die het electorale debacle moesten onderzoeken. Deze hekelden alledrie de controledrang en het risicomijdende gedrag van hun partij toen die aan de regering deelnamen. Zowel het CDA als later de VVD en de PvdA zouden te zeer gefixeerd zijn geweest op het bestuur in Den Haag en zich te veel door overwegingen van machtsbehoud hebben laten leiden. De commissies stelden openlijk toe dat de partijen te weinig open hadden gestaan voor de maatschappij en allerlei signalen uit de samenleving hadden genegeerd. ‘Onder de Haagse ‘kaasstolp’ verloor de PvdA het dagelijks contact met de samenleving’, aldus de PvdA-commissie. ‘Er was te weinig gerichtheid op wat daadwerkelijk in de samenleving aan de hand was en er was teveel Haagse onderlinge gerichtheid’, zo analyseerde het hoofdbestuur van de VVD. Een CDA-commissie typeerde het CDA in 1994 als ‘een afstandelijke, wat zelfgenoegzame en arrogante bestuurderspartij ... die ‘het aan de macht zijn’ te gewoon is gaan vinden’. Dat de partijtop zich ook weinig meer aan de leden gelegen lieten liggen, werd eveneens volmondig toegegeven. ‘Het luisterend oor is op een storende manier gemist, waardoor de vitale D uit de naam die het Christen Democratisch Appèl wil voeren niet tot haar recht is gekomen’, aldus de CDA-commissie in 1994. VVD en PvdA staken op vergelijkbare wijze de hand in eigen boezem.

De verkiezingsnederlagen leidden ertoe dat CDA, PvdA en VVD ertoe overgingen hun organisatiestructuur ingrijpend te wijzigen en hun leden meer invloed toe te kennen. Zo kregen de leden onder meer de mogelijkheid om op directe wijze de partijvoorzitter en de lijsttrekker te verkiezen. Ook vormden CDA en VVD hun partijcongressen die waren gebaseerd op het beginsel van afvaardiging om tot algemene ledenvergaderingen waar in principe alle leden spreek- en stemrecht hebben. Het is opvallend dat de hervormingen om de ‘kloof’ tussen partijleden en partijleiding te overbruggen, met hetzelfde plebiscitaire sop zijn overgoten als de huidige staatkundige voorstellen die de afstand tussen kiezers en gekozenen moeten verkleinen.⁶⁶

Populistische kritiek

Met hun neiging het ‘maatschappelijk tekort’ te compenseren door zich meer op de staat te oriënteren, maakten de gevestigde partijen zich kwetsbaar voor populistisch getoonzette, tegen het ‘establishment’ gerichte kritiek. In Nederland zocht Fortuyn deze zwakke plekken van de partijen op; zijn spectaculaire opkomst is mede te verklaren door zijn aanval (zowel verbaal als qua vorm, dat wil zeggen zijn bijzondere stijl van politiek bedrijven) op het politieke establishment.⁶⁷ Het verwijt van de meeste partijen dat de LPF door de aanvaarding van financiële steun van vastgoedmakers zich in politiek opzicht van deze donateurs afhankelijk zou maken, pareerde Fortuyn door te stellen dat zijn partij geen keus had. De gevestigde partijen zorgden in financieel opzicht goed voor zichzelf; de LPF kreeg echter geen cent subsidie, omdat deze niet over een parlementaire vertegenwoordiging beschikte.

Verder laakte Fortuyn het *incrowd*-karakter van de gevestigde politieke elite. Deze ‘kaste’, ‘een volstrekt incestueus circuit’, zou Den Haag al decennia lang in een ‘wurggreep’ houden. De ‘mandarijnen’ of ‘regenten’ – in de regel afkomstig uit PvdA, CDA en VVD – speelden elkaar de functies in het openbaar bestuur en de collectieve sector toe. De politieke elite zou bovendien weinig behoefte tonen de kiezers om hun mening te vragen. Formeel werd er op democratische wijze geregeerd, maar ‘echte bestuur’ zou zich echter in achterkamertjes en in het Torentje van de minister-president afspelen. Daarbij kwam dat belangrijke functies zoals die van premier, burgemeester of

commissaris van de koningin niet verkiesbaar waren. Het is dan in de ogen van Fortuyn ook niet verwonderlijk dat het gezag van de politiek door deze regentencultuur is geërodeerd en de afstand tussen bestuur en burger groter is geworden dan ooit tevoren; de verschrompelende politieke partijen waren niet meer in staat deze kloof te overbruggen.

Niet alleen in Nederland, ook elders in West-Europa kwamen aan het einde van de twintigste eeuw populistische bewegingen op: Le Pen in Frankrijk, Haider in Oostenrijk, Berlusconi in Italië, Blocher in Zwitserland, Hagen in Noorwegen.⁶⁸ Vrijwel overal wisten zij gebruik te maken van de ruimte die was ontstaan tussen de traditionele partijen en hun achterban, mede door hun pijlen te richten op het feit dat deze partijen steeds meer verstrengeld waren geraakt met de staat. Aangezien het niet te verwachten valt dat aan deze ontwikkeling waarbij de partijen losser raken van de samenleving en zich nestelen in het statelijke domein op korte termijn een einde zal komen, moet deze populistische kritiek en de weerklank die zij bij het electoraat vindt als een vast verschijnsel van de moderne democratie worden beschouwd.

4. Slot

Sinds het bestaan van partijen is er voortdurend kritiek geweest op hun functioneren. Aan het begin van de twintigste eeuw oordeelden onderzoekers als de Rus M. Ostrogorski en de Duitser R. Michels – die de weg effenden voor het wetenschappelijke partijonderzoek – nogal negatief over deze organisaties, en er zouden nog vele kritische wetenschappers volgen. De partijen zijn niettemin blijven bestaan, en ook aan het begin van de 21-ste eeuw is er weinig reden te geloven dat zij zullen verdwijnen. Dat nog maar een minderheid van 2,6% van de Nederlandse kiezers lid is van een politieke partij, betekent immers niet dat de betekenis van partijen in het algemeen afneemt. Mogen functies die de partij traditioneel vervulde al aan betekenis hebben verloren, voor de rekrutering van politiek personeel geldt dat niet – alhoewel na het optreden van Fortuyn in 2002 dit niet meer al te categorisch kan worden gesteld.⁶⁹

In het politieke bestel is dus de positie van de partij onverminderd sterk, hetgeen op zichzelf al tot de nodige kritiek

leidt. Het Britse blad *the Economist* vroeg zich in 1999 af of het voortbestaan van partijen niet zorgwekkender was dan hun vermeende neergang. 'Is het wel zo geruststellend dat partijen hun leden verliezen, hun ideeën loslaten, losraken uit bredere sociale bewegingen, steeds minder kiezers motiveren, en dan toch een ijzeren greep behouden op de politiek?'⁷⁰ Het is echter niet dit aspect, maar vooral de band met de samenleving die de laatste tijd ter discussie staat. Zeker na de 'revolte' van Fortuyn en de zware verkiezingsnederlaag van de 'paarse' partijen is dit thema hoog op de politieke agenda komen te staan. Om de vermeende kloof tussen kiezer en gekozene of burger en bestuurder te verkleinen, wordt door het tweede kabinet-Balkenende momenteel vooral naar min of meer plebiscitaire instrumenten gegrepen, zoals de gekozen burgemeester en de rechtstreekse verkiezing van een deel van de Tweede-Kamerleden. Daarbij wordt echter te eenvoudig voorbijgaan aan de vraag in hoeverre en op welke wijze de introductie van deze vernieuwingsvoorstellen de representatieve partijdemocratie beïnvloeden en wat de gevolgen daarvan zijn voor het mobiliserend vermogen en de regiefunctie van de partijen (zie ook de bijdrage van Elzinga in deze bundel). Bovendien ontbreekt er in de regeringsvoorstellen een heldere, eenduidige visie op het politieke bestel. Zo verdedigt het kabinet de invoering van de direct gekozen burgemeester door erop te wijzen dat er 'onmiskenbaar een ontwikkeling van personalisering van de politiek gaande' is.⁷¹ De stabiliteit van de vertegenwoordigende democratie zou onder permanente druk staan, vanwege de afnemende bestendigheid van partijpolitieke voorkeuren. De toekomst is minder aan de partij en meer aan de volksvertegenwoordiger, dat wil zeggen de rechtstreeks gekozen politicus. Het lijkt er hier op dat hier de representatieve partijdemocratie al is opgegeven. In de plannen voor een geregionaliseerd kiesstelsel met direct verkozen kandidaten is eveneens de toenemende personalisering het vertrekpunt van analyse, maar het kabinet vindt nu tegelijkertijd 'een versterking van de politieke partijen noodzakelijk voor het voortbestaan van een gezonde democratie ... Revitalisering van de partijen moet van onderop gebeuren'.⁷² Waar in de ene notitie de vlag min of meer is gestreken, wordt in de andere de strijd aangeboden tegen de

erosie van de representatieve partijendemocratie, een consistente, samenhangende visie waarin beide voorstellen passen ontbreekt.

Uiteraard is het begrijpelijk dat er wordt gekeken naar nieuwe mogelijkheden om de burger bij de partij en de politiek te betrekken. Daarbij moet echter wel goed nagegaan worden op welke wijze dat het best kan gebeuren. Voorkomen moet worden dat de partijen door hun zwakkere maatschappelijke worteling en de mede daarmee samenhangende roep om meer directe kiezers-invloed in politiek en sociaal opzicht worden weggedrukt, waardoor ze in een vicieuze cirkel van afnemende relevantie kunnen belanden. Wanneer de partijen langzaam maar zeker als gevolg van referenda, de direct gekozen burgemeester, en het burger- en volksinitiatief de politieke regie aan de kiezer kwijtraken (terwijl zij tegelijkertijd ook nog de frustraties van het functieverlies van de nationale politiek – de ‘verplaatsing’ van de politiek – op hun dak krijgen), dan moet niemand verbaasd zijn dat daarvoor een prijs wordt betaald in de vorm van verder dalende opkomsten bij verkiezingen voor vertegenwoordigende lichamen en aanhoudend afnemende ledentallen. Vanzelfsprekend kunnen vormen van directe democratie overwogen worden wanneer die een bijdrage leveren aan de politieke participatie en het beter functioneren van het politieke bestel, en daarmee de legitimiteit van dat bestel vergroten. Het gaat er dan wel om zoals Elzinga elders in deze bundel stelt dat het evenwicht wordt bewaard tussen de partijendemocratie en de personendemocratie, en dat steeds zorgvuldig wordt nagegaan of een plebiscitair element zich wel laat voegen in de Nederlandse representatieve partijendemocratie.

Deze beschouwing begon met de verpletterende zege van Fortuyn bij de Kamerverkiezingen van mei 2002, en de gevolgen daarvan voor de gevestigde partijen. De laatstgenoemden waren volgens sommige commentatoren door Fortuyn in dubbel opzicht gemarginaliseerd: niet alleen als intermediair tussen overheid en maatschappij (omdat zij kennelijk de latente onvrede hadden gemist), maar ook als electoraal-mobiliserende organisatie (omdat Fortuyn eigenlijk zonder dat er met de LPF van enig organisatorisch verband sprake was, persoonlijk 26 zetels in de wacht slepen). In het jaar 2002 viel er in politiek opzicht evenwel nog een andere les te trekken. De implosie van Fortuyns politieke erfenis – de LPF – op

het niveau van de ledenvereniging, de Tweede-Kamerfractie en de bewindsliedenploeg, heeft overduidelijk de noodzaak van de politieke partij aangetoond.⁷³ Ook al lijkt een partij in de ‘mediacratie’ niet meer per definitie nodig om verkiezingen mee te winnen; met haar rekruteringsmechanismen en haar organisatorische en programmatische tradities blijft zij onontbeerlijk voor het functioneren van de democratie.

Dr. G. Voerman is directeur van het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen van de Rijksuniversiteit Groningen.

noten

¹ Zie voor een – op een aantal punten aanvechtbare – theoretische reflectie over de plaatsbepaling van de huidige politieke partij tussen staat en samenleving de beschouwing van de beide politicologen R.S. Katz en P. Mair, ‘Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party’, in: *Party Politics*, 1 (1995), 1 (Jan.), 5-28; en P. Mair, ‘De toekomstmogelijkheden van politieke partijen, links en de democratie’, in: *Socialisme en democratie*, 57/58 (2000/2001), no. 12/1, 554-564. Zie verder ook F. Becker en R. Cuperus, ‘De partijpolitieke paradox. Partijen tussen onmacht en almacht’, in: F. Becker e.a., red., *Politieke partijen op drift. Het vierentwintigste jaarboek voor het democratisch socialisme*, Amsterdam, 2003, 23-62.

² Zie bijvoorbeeld H. te Velde, ‘De spiegel van de negentiende eeuw. Partij, representatie en geschiedenis’, in: *Jaarboek 2001 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*, Groningen, 2001, 19-40.

³ G. Voerman, ‘De ledentallen van politieke partijen, 1945-1995’, in: *Jaarboek 1995 DNPP*, Groningen, 1996, 192-206.

⁴ R.A. Koole, J.J.M. van Holsteyn en J.A. Elkink, *Rekrutering en representatie in een representatief bestel. Bevindingen van een empirisch onderzoek onder leden en kiezers van CDA, D66, PvdA en VVD*, Leiden, 2000, 26.

⁵ P. Mair en I. van Biezen, ‘Party membership in twenty European democracies, 1980-2000’, in: *Party Politics*, 7 (2001), 1 (Jan.), 5-21; 9; R.S. Katz, P. Mair e.a., ‘The membership of political parties in European democracies, 1960-1990’, in: *European Journal of Political Research*, 22 (1992), 329-345.

⁶ *Rapport van de commissie interne partijdemocratie PvdA* (bijlage bij *Roos in de vuist*, 6 (1980), 12 (10 maart), 35.

⁷ R. Hillebrand en M.L. Zielonka-Goei, ‘In het belang van de partij. Lidmaatschap en participatie’, in: *Jaarboek 1989 DNPP*, Groningen, 1990, 92-112; 105, 109.

- ⁸ C. Bremmer, *Een gestage trend? Een marketingplan voor de ledenmarkt van het CDA.*, Voorschoten, 1992, 23.
- ⁹ Voerman, *op.cit.*, 202.
- ¹⁰ Zie het PvdA-rapport *Een partij om te kiezen*, Amsterdam, 1991, I, 8; II, 21-25; en het VVD-rapport *In alle duidelijkheid*, Den Haag, 1994, 5.
- ¹¹ *Resultaten ledenenquête SP*, z.pl. [Rotterdam], z.j. [2001], 19; A.P.M. Lucardie, G. Voerman en W.H. van Schuur, 'Groen in gradaties. Een vergelijking tussen de leden van Groen Links en De Groenen', in: *Jaarboek 1992 DNPP*, Groningen, 1993, 194; mededeling partijbureau GroenLinks 3 maart 2004.
- ¹² Hillebrand en Zielonka-Goei, *op.cit.*, 98, 105.
- ¹³ De onderzoekers houden hier zelf ook rekening mee: "vanwege de eventuele vertekening als gevolg van een mogelijke selectieve nonrespons ... dienen de gepresenteerde percentages... met de nodige terughoudendheid of in ieder geval voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd. Het is immers niet ondenkbaar dat de partijleden die aan het PLO [Partijledenonderzoek] 1999 hebben meegedaan enigszins afwijken van die partijleden die geen medewerking aan het onderzoek hebben verleend, juist ook op het punt van betrokkenheid en activisme. De gepresenteerde gegevens in dezen zullen dan ook mogelijk naar een bovengrens van betrokkenheid en activisme van partijleden neigen". Zie Joop van Holsteyn, Ruud Koole en Jos Elkind, 'Marginaal of midden in de maatschappij? Leden van CDA, D66, PvdA en VVD en hun activiteiten in de samenleving', in: *B en M*, 29 (2002), no. 2, 67-80, 79-80.
- ¹⁴ *Ibidem*, 75.
- ¹⁵ Jaques Monasch, *Nieuwe rozen. De PvdA gelokaliseerd*, Amsterdam, z.j., 32-33.
- ¹⁶ CDA-Bestuurdersvereniging, *Oorzaken winst/verlies gemeenteraadsverkiezingen 4 maart 1998. Analyse en conclusies* (bijlage bij *Bestuursforum*, 23 (1999), 5 (mei)), 4.
- ¹⁷ Paul van der Zwan, 'De jacht op vers bloed', in: *VNG-magazine*, 56 (2002), 9 (1 mrt.), 20-21.
- ¹⁸ E. van Thijn, 'Een moderne verkiezingscampagne', in: *Socialisme en Democratie*, 23 (1966), 10 (okt.), 704-714; 707.
- ¹⁹ Ruud Koole, 'Politieke partijen: pijlers met betonrot?', in: Joop van Holsteyn en Cas Mudde, red., *Democratie in verval*, Amsterdam, 2002, 51-63; 53.
- ²⁰ Mair, *op.cit.*, 555.
- ²¹ C.W.A.M. Aarts, *Opkomst bij verkiezingen. Onderzoeksrapportage in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving*, Enschede, 1999, 51.
- ²² H. van der Kolk, 'Aarzelende, zwevende en wisselende kiezers', in: J. Thomassen, K. Aarts en H. van der Kolk, red., *Politieke veranderingen in Nederland 1971-1998. Kiezers en de smalle marges van de politiek*, Den Haag, 2000, 93-105; 95-98.
- ²³ P. Mair, 'De eigenaardigheden van de Nederlanders. De verkiezingen van 2002 in een vergelijkend perspectief', in: *B en M*, 29 (2002), no. 3, 160-163.

- ²⁴ P. Dekker, 'Politieke participatie', in: Thomassen, Aarts en Van der Kolk, red., *Politieke veranderingen in Nederland*, 77-92; 79, 90.
- ²⁵ Paul Dekker, 'Sterkere democraten, zwakkere democratie? Veranderingen in politieke betrokkenheid en participatie 1970-2000', in: *B en M*, 29 (2002), no. 2, 55-65, 61 en 65; zie ook 'Participatie', in: *Sociaal en cultureel Rapport 1998. 25 jaar sociale verandering*, Rijswijk, 1998, 737-778; 754.
- ²⁶ *Sociale en culturele verkenningen 1998*, Den Haag, 1998, 24.
- ²⁷ Dekker, 'Politieke participatie', 89; zie ook idem, 'Sterkere democraten', 64.
- ²⁸ Van Holsteyn, Koole en Elkink, *op.cit.*, 70.
- ²⁹ Paul Dekker en Joep de Hart, 'Participatie', in: *De kwaliteit van de quataire sector. Sociaal en cultureel rapport 2002*, Den Haag, 2002, 221-271; 225.
- ³⁰ Dekker, 'Sterkere democraten', 56.
- ³¹ J.W. Oerlemans, 'Eén-partijstaat Nederland', in: *NRC Handelsblad*, 14 februari 1990.
- ³² *Een partij om te kiezen*, II, 23-24.
- ³³ R.A. Koole en J.J.M. van Holsteyn, 'Partijleden in perspectief. Kiezers en leden vergeleken', in: *Jaarboek 1999DNPP*, Groningen, 2000, 93-124; 119.
- ³⁴ Van Holsteyn, Koole en Elkink, *op.cit.*, 79.
- ³⁵ Zie voor het volgende: G. Voerman, 'Ledenverlies plaatst politieke partijen voor groeiend recruiteringsprobleem', in: *Staatscourant*, 13 januari 2000.
- ³⁶ Dekker, 'Politieke participatie'.
- ³⁷ Zie ook G. Voerman en P. Lucardie, 'De partij los van de maatschappij? Over politieke participatie en politieke partijen', in: P.G.C. van Schie, red., *Het democratisch tekort. Interpretates en remedies*, Den Haag, 2002, 109-128; 112-114.
- ³⁸ *De kwaliteit van de quataire sector. Sociaal en cultureel rapport 2002*, Den Haag, 2002, 11.
- ³⁹ P. Norris, red., *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*, Oxford, 1999.
- ⁴⁰ Dekker, 'Politieke participatie', 123.
- ⁴¹ Zie over de ideologisch-programmatische toenadering van de politieke partijen: A.M.B. Michels, *Nederlandse politieke partijen en hun kiezers (1970-1989)*, Enschede, 1993; en P. Pennings en J.E. Keman, "'Links" en "Rechts" in de Nederlandse politiek', in: *Jaarboek 1993DNPP*, Groningen, 1994, 118-144.
- ⁴² R. Eisinga, Ph.H. Franses en P. Scheepers, 'Trends in de links-rechts oriëntatie van de Nederlandse kiezers, 1978-1995', in: *Jaarboek 1996 DNPP*, Groningen, 1997, 215-228; 226.
- ⁴³ Hans Oversloot, 'Van politiek naar economie, van staat naar markt en management', in: Van Holsteyn en Mudde, *op.cit.*, 123-137.
- ⁴⁴ Aarts, *op.cit.*, 73.
- ⁴⁵ Mark Bovens e.a., *De verplaatsing van de politiek. Een agenda voor democratische vernieuwing*, Amsterdam, 1995.
- ⁴⁶ Mark Bovens, 'De permanente verplaatsing van de politiek', in: *Socialisme en democratie*, 59 (2002), no. 12, 14-20; 18.
- ⁴⁷ *Ibidem*, 20.

⁴⁸ Zie over de partijfinanciën in het algemeen R. Koole, *De opkomst van de moderne kaderpartij. Veranderende partijorganisatie in Nederland 1960-1990*, Utrecht, 1992, 181-215; en Paul Lucardie, 'Partijen in de penarie. Hoe de pijlers van ons politiek bestel in financiële nood raken', in: J.M. Reijntjes en H.C.G. Spoormans, *Zijn politici te koop? Over de financiering van politieke partijen*, Deventer, 2003, 15-27.

⁴⁹ *Waarborg van kwaliteit. Rapport van de Commissie subsidiëring politieke partijen*, Den Haag, 1991, 54.

⁵⁰ *Ibidem*, 6.

⁵¹ Zie D.J. Elzinga en C. Wisse, *De parlementaire fracties*, Groningen, 1988, 195-221.

⁵² Overigens is hiermee de kapitaalbehoefte van een aantal partijen nog niet bevredigd. De geldnood waarmee zij in het afgelopen decennium kampen (omdat niet alleen de inkomsten terugliepen, maar de druk op uitgaven toenam vanwege de duurder wordende verkiezingscampagnes) zette met name D66 en de VVD ertoe aan om de weg voor sponsoring te effenen. PvdA, GroenLinks en SP toonden zich zeer bezorgd over deze ontwikkeling. Zij wezen erop dat bepaalde partijen voor het bedrijfsleven aantrekkelijker zijn om te sponsoren dan andere, waardoor de politieke verhoudingen konden worden beïnvloed.

⁵³ *Notitie Herijking Wet subsidiëring politieke partijen*, z.pl. [Den Haag], z.j. [2002], 7.

⁵⁴ De politicoloog Krouwel is wel van mening dat de Nederlandse partijen een kartel hebben gevormd; zie idem, 'Op weg naar een populistische democratie', in: Becker e.a., red., *Politieke partijen op drift*, 72-96.

⁵⁵ Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003 – 2004, 27.422, nr. 7.

⁵⁶ H. Daalder, *Van oude en nieuwe regenten. Of: Politiek als beroep*, Leiden, 1993, 17.

⁵⁷ Een voorpublicatie zal verschijnen in het *Jaarboek 2003 DNPP*, dat in de herfst van 2004 zal uitkomen.

⁵⁸ Een momentopname wordt gegeven door Mark Kranenburg, 'De onafhankelijken in Den Haag', in: *NRC Handelsblad*, 22 februari 1996.

⁵⁹ Daalder, *op.cit.*, 27.

⁶⁰ Raad voor het Openbaar Bestuur, *Tussen staat en electoraat. Politieke partijen op het snijvlak van overheid en samenleving*, Den Haag, 1998, 25.

⁶¹ *Ibidem*, 4.

⁶² Ph. van Praag, 'Hoe onvermijdelijk en hoe wenselijk is de campagnepartij?', in: *Socialisme en democratie*, 57/58 (2000/2001), 12/1, 568-578; 569; zie ook Koole, *De opkomst van de moderne kaderpartij*, 408.

⁶³ Van Praag, *op.cit.*, 575.

⁶⁴ Koole, *De opkomst van de moderne kaderpartij*, 297-298 en 301-303.

⁶⁵ Zie ook Koole, *op.cit.*, 233-259.

⁶⁶ G. Voerman, 'De toetsing: partijvernieuwing in Nederland', in: *Res publica*, 45 (2003), no. 1, 201-213; zie ook B. Tromp, 'De crisis der partijen en enkele

voorstellen deze te overwinnen', in: Becker e.a., red., *Politieke partijen op drift*, 119-143.

⁶⁷ G. Voerman en P. Lucardie, 'Van Paars naar Pim. Politieke cultuur in de jaren negentig (1994-2002)', in: 'De Nederlandse politiek sinds 1945'. Themanummer *Spiegel historial*, 37 (2002), 11/12 (nov./dec.), 512-518; 517-518.; zie ook Krouwel, *op.cit.*

⁶⁸ N. Werz, red., *Populismus. Populisten in Übersee und Europa*, Opladen, 2003.

⁶⁹ Zie H. te Velde en G. Voerman, 'Ten geleide', in: *Jaarboek 2000 DNPP*, Groningen, 2001, 5; zie ook R.A. Koole, 'Interne partijdemocratie en representatie', in: *ibidem*, 41-59.

⁷⁰ 'Leve de partij', in: *Intermediair*, 35 (1999), 33 (19 aug.), 29, 31, 33; oorspronkelijk verschenen in *the Economist*.

⁷¹ *Hoofdlijnennotitie direct gekozen burgemeester*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003 – 2004, 29.223, nr. 1, 14.

⁷² *Naar een sterker parlement. Hoofdlijnennotitie nieuw kiesstelsel*, z.pl. [Den Haag], z.j. [2003], 10.

⁷³ G. Voerman, 'Tijd was te kort voor de Lijst Pim Fortuyn', in: *Trouw*, 17 oktober 2002.1996.